

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/43615>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Tempo doeloe op Buitenlandse Zaken

Charles Rutten:

Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse Zaken. Herinneringen van een diplomaat.

Amsterdam: Boom, 2005; 183 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-8506-227-6

'Op 1 april 1950 om negen uur 's ochtends drukte ik op de bel van het statige gebouw van het Ministerie van Buitenlandse zaken op Plein 23 in Den Haag. Het was de eerste dag van mijn loopbaan in dienst van het koninkrijk en ik was diep onder de indruk van het belang van dit moment', zo luiden de eerste regels van de memoires van Charles Rutten. Ze zijn kenmerkend voor de ietwat studentikoze toonzetting van zijn boek, dat overigens heel leesbare impressies bevat van bijna veertig jaar Nederlandse buitenlandse politiek.

Charles Rutten werd in 1920 geboren in Gulpen. Hij had een internationale achtergrond. Zijn moeder was Belgisch; thuis werd er Frans gesproken. 'Vanaf mijn prille jeugd waren het Duitse Aken en het Belgische Luik mij even vertrouwd als het Nederlandse Maastricht', zo schrijft Rutten. Zijn jeugdijaren werden overschaduwd door crisis en oorlogsdreiging, en het wekt dan ook geen verbazing dat Rutten zich tijdens zijn lange diplomatieke loopbaan vooral heeft ingezet voor de Europese samenwerking. Hij zat namens de Katholieke Volkspartij in het organisatie-comité voor het Europees Congres van Den Haag in 1948, en op Buitenlandse Zaken werd hij in eerste instantie belast met de kersverse Benelux. Vervolgens heeft hij in wisselende ambtelijke en diplomatieke functies een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van de Europese verdragen en organisaties: de Raad van Europa, de EGKS, de Europese Defensie

Gemeenschap en de Verdragen van Rome.

Na een kort intermezzo als plaatsvervangend adviseur Atoomzaken (voor Euratom) op het departement werd Rutten begin 1960 benoemd tot plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Gemeenschappen. In die hoedanigheid zat hij op de eerste rij bij de opbouw van de gemeenschappelijke markt, en de moeilijkheden die de Franse president Charles de Gaulle daarbij maakte, gemarkeerd door diens veto's tegen de Britse toetreding, de Lege-Stoelcrisis en het befaamde Compromis van Luxemburg uit 1966. De typische omslachtigheid van die overeenkomst weet Rutten helder voor het voetlicht te brengen. In 1963 reisde de auteur samen met minister Luns naar Kameroen om daar het associatieverdrag van Yaoundé (tussen de EEG en diverse Afrikaanse landen) te ondertekenen. Ze beleven allerlei avonturen. Luns maakte de eerste avond in het Kameroenese gastenverblijf bezwaren tegen het te korte bed, en liet nog die zelfde nacht een langer exemplaar timmeren. Rutten, te gast bij de gouverneur van Maroua, kon na een douche niet terug in zijn slaapkamer omdat de deurknop gebroken was. En dus ging hij, 'slechts met een handdoek om de lendenen', midden in de nacht op zoek naar een nijptang. Tot grote schrik van de bedienden.

In 1969 vertrok Rutten voor een paar jaar naar New York, waar hij benoemd was tot Gevolmachtigd Minister bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties. In 1974 werd hij Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ), met Bernard Bot als assistent voor de toen ontluikende Europese Politieke Samenwerking, ofwel het embryonaal Europees extern beleid. In die hoedanigheid was Rutten nauw

betrokken bij de buitenlandse politiek van het progressieve kabinet-Den Uyl, dat ondanks een Atlantisch-gerichte minister van Buitenlandse Zaken, Max van der Stoep, in diverse opzichten nogal anti-Amerikaanse trekjes had. Zo werd Rutten al in april 1974 op het vliegtuig naar Hanoi gezet, om de betrekkingen met Noord-Vietnam te helpen normaliseren.

In mei 1975 was Den Uyl in Washington op bezoek bij president Ford en Henry Kissinger. Deze laatste kon Den Uyl wel schieten, zo laat Rutten weten. Het gezamenlijke diner in het Witte Huis was een uiterst pijnlijke aangelegenheid. Gelukkig wist Rutten de stemming er nog in te houden door het tafelgesprek te brengen op Nederlandse fietspaden. Vaak wordt gedacht dat vooral onder de huidige president Bush de transatlantische betrekkingen verslechterd zijn. Maar in de jaren '70 en '80 waren die ook niet al te best.

In 1980 keerde Rutten weer terug op de vertrouwde stek van de PV-EU in Brussel, nu als ambassadeur. Vanuit die positie kon hij voortbouwen aan zijn levenswerk: de voltooiing van de interne markt, die vooral door de Europese Akte van 1986 een geweldige impuls kreeg. Rutten had als Permanent Vertegenwoordiger een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit document. Dus wat dat betreft kon hij op 1 juli 1986 met een tevreden gevoel met pensioen gaan. Hij was een echte dienaar van de Nederlandse buitenlandse politiek, en is daar altijd trots op geweest, zoals hij op 1 april 1950 al voorvoelde.

Alfred Pijpers

Dr A.E. Pijpers is verbonden aan het Europa-programma (CESP) van Instituut Clingendael en oud-redacteur van de *Internationale Spectator*.

Een standbeeld voor Sicco Mansholt

Johan van Merriënboer:
Mansholt. Een biografie.

*Amsterdam: Boom; 2006; 493 blz.;
29,50 euro; ISBN: 90-8506-249-7*

‘Mansholt is een begrip. Het staat voor landbouw, Europa, socialisme en milieubewustzijn. Daarachter schuilt de figuur van Sicco Leendert Mansholt, die in 1995 overleed op 86-jarige leeftijd. Velen herinneren zich Mansholt als Europees bestuurder die met zijn landbouwplannen miljoenen bedrijven om zeep hielp. [...] Anderen zien hem vooral als uitvinder van het vreselijke landbouwbeleid dat de Europese burger een fortuin kost in ruil voor steeds meer boter en mest. Sommigen merken op dat de oude Mansholt tot inkeer kwam en voorstander werd van kleinschalig, ecologisch boeren.’

Zo begint de Nijmeegse historicus Johan van Merriënboer zijn 493 pagina's tellende biografie. Inzet van de studie was onder meer na te gaan of de hierboven gegeven algemeen bekende typering van Mansholt klopt met de werkelijkheid. Zo'n 'pil' als proefschrift, dat echter leest als was het een spannend jongensboek, krijg je niet dagelijks in handen. Van Merriënboer verdient een compliment. Hij is erin geslaagd het veelomvattende leven van de boer, de minister van landbouw, de Eurocommissaris en de wereldverbeteraar Sicco Mansholt helder te beschrijven en te analyseren. Dank zij de gekozen aanpak leren wij hoe Europa in de jaren vijftig en zestig van de grond kwam. Mansholt leeft vooral bij 65-plussers, die hem nog kennen. Maar juist de jongeren moeten dit boek lezen. Zij kunnen er veel van leren.

Mansholt had in zijn jeugd opgemerkt dat er twee soorten politici zijn. ‘Degenen die kunnen regeren, goede beheerders zoals mijn vader, en anderzijds mensen van de politieke actie, zoals mijn moeder.’ Vader L.H. (Bert) Mansholt was in 1918 principieel tegen de revolutionaire taal van SDAP-leider Troelstra. Hij was tot 1939 gedurende bijna een kwart eeuw de eerste sociaal-democratische (SDAP-) gedeputeerde in de provincie Groningen. Mansholts moeder daarentegen, de HBS-lerares economie Wabien Andrae, eveneens actief in de politiek, was volgens haar zoon ‘een tikkeltje dweepziek’.

Je hebt een typering van Sicco Mansholt al aardig rond als je ten slotte zijn grootvader Derk Roelfs Mansholt (1842-1921) erbij betreft. Die kwam uit Duitsland en trouwde in 1869 in Meeden (Gr.) een rijke weduwe met tachtig hectare bouwland. Deze Mansholt bepleitte al in de 19de eeuw een soort van Landbouwschap als agrarische vuist. Hij was aangestoken door de radicale ideeën van de schrijver Multatuli. Derk Roelfs probeerde wat te doen aan de groeiende tegenstellingen in het Oldambt tussen de arme landarbeiders en de ‘dikke’ boeren. Hij steunde in 1879 de vrijdenker en in 1881 oprichter van de Sociaal-Democratische Bond, Domela Nieuwenhuis. Deze Mansholt was de eerste propagandist van ‘beschermde rechten’ voor de boeren. Dan konden die hun arbeiders een fatsoenlijk loon gaan betalen. Van Merriënboer trekt terecht een directe lijn van Derk Roelfs Mansholt naar Sicco Mansholt. Diens beleid had als kernpunt agrarische minimumprijzen. Mansholt jr. bracht de ‘beschermde rechten’ die zijn opa rond 1880 tevergeefs voor de boeren nastreefde.

Sicco Mansholt was 12,5 jaar minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, van 1945 tot 1958. Hij was vervolgens het eerste Nederlandse lid van de Europese Commissie, nl. de Commissie-Hallstein. Vanaf 1958, alwéér een record, tot 1973. Aan de hand van veel originele stukken toont Van Merriënboer aan hoe Mansholt imponeerde. Daarbij stuit hij herhaaldelijk op minister-president Willem Drees. Die was niettemin zijn grote voorbeeld, waarvan Mansholt naar verluidt een gravure boven zijn bed had hangen. Mansholt erkende later dat er grote meningsverschillen tussen hen waren. Drees zag niets in een Europese Politieke Unie. Hij wilde Nederland niet bij meerderheidsbesluiten vanuit Brussel laten regeren, zo lezen we.

Minder bekend is dat Mansholt al vanaf 1950 heeft geprobeerd een Europees landbouwbeleid van de grond te tillen. Hij lanceert dan de ‘European Green Pool’. Maar als zijn medewerker Van der Lee dit plan in Londen presenteert, krijgt hij van de Britse minister te horen: ‘Young man, you’re totally mistaken, totally mistaken. What you’re doing is building the Red Europe, that is Moscow, or the Black Europe, that’s Rome. And we British, we won’t work with that.’

Opvallendste aspect van dit boek is het totale verschil in de machtspositie van de *Europese Commissie* ten tijde van Mansholt vergeleken met vandaag. Tientallen pagina's lezen we over de heroïsche manier waarop Mansholt het Europees landbouwbeleid vorm gaf. In die tijd had de Commissie de hoofdrol bij het zoeken van de regeringen naar het finale compromis. Inmiddels heeft het *EU-voorzitterschap* die rol. Dat maakt een belangrijk verschil in de

machtsverhoudingen ten nadele van de Commissie en ten voordele van de regeringen.

Belangrijkste doel van de Commissie-Hallstein (1958-1967) was 'het federalisme in Europa constitutionaliseren'. Dat doel ligt vandaag een halve eeuw later, na de afwijzing van de Europese Grondwet, nog verder weg dan destijds. Toen was zo'n politiek Verenigd Europa als doelstelling nog realistisch (althans in de ogen van velen). Vandaag dringt het besef door dat zo'n Europese Politieke Unie er niet meer komt. Overigens dient vermeld dat Mansholt destijds met zijn politieke integratie niet alleen op het verzet van de Franse president De Gaulle stuitte. Ook Nederland was tegen. Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns was huiverig onze soevereiniteit prijs te geven, zo schrijft Van Merriënboer.

Onvermijdelijk dringt zich de conclusie op (die overigens *niet* in het boek staat), dat nationale overheden eerst tien keer moeten nadenken alvorens zij hun soevereiniteit *poolen* in 'Brussel', zoals met het landbouwbeleid gebeurde. Want wat liet Mansholt na? 'Melkplassen, een geldverslindende politiek die een niet-rendabele sector de hand boven het hoofd houdt. Een door mest en pesticiden aangetast milieu, gedumpte overschotten en veel ellende in ontwikkelingslanden', aldus Van Merriënboer. Dat is een gekleurd beeld, dat niet helemaal klopt, zo voegt hij hieraan terecht toe. Want Mansholt zelf hamerde voortdurend – maar tevergeefs – op de noodzaak het landbouwbeleid aan te passen en de Europese besluitvorming bij te stellen. Het zijn de ministers van landbouw – die van Frankrijk en Duitsland voorop – die dit al veertig jaar tegenhouden. Intussen krijgt 'Brussel' de schuld.

Deze biografie brengt verder aan het licht dat alle *insiders* (onder wie

uiteraard Mansholt) vanaf het begin hebben geweten dat het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) op drie fundamentele punten fout in elkaar zat. Te hoge garantieprijs, het weren van de goedkopere producten uit derde landen en het ontbreken van een structuurbeleid dat de onrendabele bedrijven saneert. Veertig jaar lang is men in Brussel al bezig hieraan te dokteren. Het GLB was het offer dat kennelijk onontkoombaar geplengd moest worden om de hoofdprijs binnen te halen. Die hoofdprijs is de Europese uniforme interne markt voor industrieproducten, dienstverlening, kapitaal en *last but not least* het vrije personenverkeer.

Zonder GLB geen EU, zei 'founding father' Max Kohnstamm in 2003 in een interview. Op de aanmerking dat dit toch wel erg véél geld heeft gekost, antwoordt hij: 'Ja. [...] Een paar dagen oorlog hè ... de prijs [...] meer niet.' En zo is het. Mansholt was, met andere woorden, niet de 'Bauernkiller' die zijn tegenstanders van hem maakten; dat maakt dit boek wel duidelijk.

Maar wat heeft Mansholt bereikt? Als lezer ontdek je dan twee Mansholten. Als landbouwminister is hij het prototype van de weloverwogen bestuurder, begaafd met een ruime horizon, waaraan grote maar wel haalbare projecten schitteren. Zie het GLB en de EEG. In Den Haag was Mansholt enige jaren de gedoodverfde kandidaat-opvolger van minister-president Willem Drees. Als drijvende kracht achter GLB en EEG zet Mansholt in Brussel die rol van standvastig en gezaghebbend bestuurder voort. Hij lijkt dan op zijn vader Bert, de overtuigde reformist.

Vanaf eind jaren zestig zien wij een breuklijn (die in het boek niet zo wordt getrokken). Voortdurend maakt Mansholt dan een weinig geslaagde 'vlucht naar voren'. Tussen circa 1968 tot het einde van zijn leven

in 1995, verliest Mansholt de pedalen soms. Hij lanceert een stroom van idealistische maar onrealiseerbare ideeën. Zie zijn plan om in tien jaar de boerenstand te halveren. Of de 'nieuwe Marx', die als Commissievoorzitter pleit voor véél meer ontwikkelingshulp. Mansholt wordt daarop afgeschoten door president Pompidou, met steun van kanselier Brandt en premier Heath. Of Mansholt, 'that jackass in the European Commission', aldus president Nixon, die met zijn anti-americanisme de Atlantische verhouding verstoert. Of zie zijn jarenlang gedram over ecologische politiek, over afschaffing van het particuliere autoverkeer, anti-atoomenergie, een krimpeconomie en ontwapening tijdens de Koude Oorlog. Ten slotte zijn mislukt voorzitterschap van de Atlantische Commissie in Den Haag, na zijn vertrek uit Brussel vanuit woonplaats Wapserveen. Deze Mansholt doet sterk denken aan zijn moeder Wabien. Zij ging als lid van de gemeenteraad soms zó tekeer, dat de burgemeester haar dan maar het woord ontnam en meteen de vergadering sloot.

Johan van Merriënboer zegt in het blad *SPIEL*: 'Sicco Mansholt speelde een doorslaggevende rol in de totstandkoming van de Europese eenwording. Dat zou een reden moeten zijn voor een standbeeld van de architect van dat beleid. Vijftien jaar lang was Mansholt tenslotte Mr. Europe.' Inderdaad. Want Mansholts late 'wilde jaren' kunnen we hem vergeven. Op dat moment had hij zijn levenswerk al voltooid.

Jan Werts

Dr Jan Werts is EU-correspondent te Brussel.

De vele ongerijmdheden in de Nederlandse onzijdigheid

Rolf Schuursma:

Vergeefs onzijdig. Nederlands neutraliteit 1919-1940.

Utrecht: Matrijs, 2005; 224 blz.; 24,95 euro;
ISBN: 90-5345-271-0

Laat in de middag van 10 mei 1940 drinkt Henry 'Chips' Channon, *parliamentary private secretary* op het *Foreign Office*, thee met de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens ('a tall, thin, youngish man with a nose rivalling Cyrano's') en diens ambtgenoot van Koloniën Welter. Het tweetal was de Noordzee overgestoken om de Britten hulp te vragen. In zijn dagboeken doet Channon op droogkomische wijze verslag van wat beide heren die dag hadden beleefd vóór zij Londen bereikten: een ministerraadsvergadering om 04.30 uur 'presided over by Queen Wilhelmina – in tweeds', de vlucht in een lek geschoten watervliegtuig, en een arrestatie op het strand van Brighton. Channon eindigt met de woorden: 'All this they told me in broken English, but I think I understood it correctly.' Deze constatering is natuurlijk slechts één van de vele oneerbiedigheden die de in 1967 gepubliceerde dagboeken beroemd zouden maken. Toch illustreert dit oordeel de geringe internationale status van Nederland aan het begin van de oorlog.

Channons opmerkingen komen niet voor in Rolf Schuursma's boek over de Nederlandse afzijdigheidspolitik gedurende het Interbellum. Of de auteur ze kende, is niet duidelijk want hij geeft klaarblijkelijk niet veel om anekdotes. Mede daardoor blijft Schuursma's schrijfstijl nogal sober. Toch is zijn boek alleszins leesbaar, door de heldere analyse en de zorg-

vuldige manier van formuleren. De scherpste van Schuursma's observaties blijkt vooral in de beschrijving van de vele ongerijmdheden in de Nederlandse onzijdigheid. Zo stak de neutrale houding tegenover het Derde Rijk schril af bij het felle anticommunisme. Aan dat laatste was geen risico verbonden 'en dat was wellicht ook mede een verklaring van het selectieve karakter ervan', stelt Schuursma vast. *En passant* laat hij weten dat Nederland weliswaar hevig verontwaardigd was over de aanval van de Sovjetunie op Finland, maar tegelijkertijd volstond met het zenden van één ambulance. Een ander voorbeeld is de vreemde verwachting dat bondgenoten die men vóór de oorlog niet had gezocht, als bij toverslag de geweldige strategische problemen zouden overwinnen van een grootscheepse overkomst om de 'Vesting Holland' te ontzetten. Britse diplomaten mochten zich dan soms ergeren aan de Nederlandse weigering inzicht te geven in de defensieplannen, toch was Londen militair niet bij machte ons land van een eventuele Duitse inval te vrijwaren.

De *onzijdigheid* was uiteindelijk *vergeefs*, maar Schuursma toont aan dat die politiek de enige koers was die de regering kon varen. Begin jaren twintig verschaftte het overleg in de Volkenbond aan Nederland weliswaar een iets grotere speelruimte, maar zelfs toen bleef de neutraliteit goeddeels bestaan: van enige binding aan een specifieke staat of aan een blok van staten was geen sprake. Na het echec van de Volkenbond en na Hitlers *Machtübernahme* verdween die ruimte. Strikte *afzijdigheid* was de enige manier om de internationale risico's zoveel mogelijk te beperken. Niet voor niets genoot de Britse *appeasement* brede steun in Nederland.

Tegelijkertijd was ook de eenzijdige economische oriëntatie op Duitsland onvermijdelijk. Voor een wezenlijke verschuiving van de handel van het continent naar elders was geen ruimte. Vooral in de jaren dertig richtte Groot-Britannië zich volledig op zijn *Dominions*. Noodgedwongen raakte de Nederlandse economie met handen en voeten gebonden aan het Derde Rijk.

Er was, kortom, geen alternatief. En zelfs al zou de regering anders hebben gewild, dan zou zij daartoe nauwelijks in staat zijn geweest. De Nederlandse bevolking, in vrijwel alle lagen en groeperingen, steunde namelijk de neutraliteitspolitiek, in de hoop de nationale zelfstandigheid te behouden. 'Wij willen onszelf zijn en blijven', zei koningin Wilhelmina in 1933 in de toespraak bij haar 35-jarig regeringsjubileum, en met deze woorden drukte zij kernachtig uit wat vrijwel iedere Nederlander in die jaren moet hebben gevoeld. Ook al berichtten de media zorgvuldig over de internationale situatie, het waren de binnenlandse zorgen die in het nationale debat domineerden. Vanuit kerkelijke kring maande men overwegend tot een angstvallig neutralisme, en voor zover een intellectuele minderheid nadacht over 'vernieuwing', beperkte deze zich geheel tot het eigen land.

In 16 korte hoofdstukken en slechts 224 bladzijden wordt de lange periode van 1919 tot en met 1940 behandeld. Schuursma, kenner bij uitstek van het Interbellum, maakt daarbij vooral gebruik van recente publicaties van auteurs als Van Diepen, Klemann en De Graaff. *Vergeefs onzijdig* is daarmee een mooie synthese over de neutraliteitspolitiek. Een merkwaardige onevenwichtigheid is dat Schuursma wél enkele bladzijden besteedt aan

een portret van premier De Geer, maar aan andere hoofdrolspelers die zelfde ruimte niet gunt. Had dat niet voor de hand gelegen? Dat geldt in het bijzonder voor Colijn. Minstens vijf maal merkt Schuursma op dat de premier een grote internationale reputatie genoot, zonder daar veel aan toe te voegen. Aan de hand van

Colijns pogingen de grenzen van de onzijdigheid af te tasten, had de auteur nog duidelijker kunnen maken dat het Nederlandse 'speelveld' in het Interbellum inderdaad tot niets was gereduceerd.

J.W.L. Brouwer

Noot

- 1 Robert Rhodes James (red.), *Chips. The diaries of Sir Henry Channon*, Londen: Weidenfeld and Nicolson, 1967, blz. 250.

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

Machtsvertoon met averechts effect

Duco Hellema:

De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost.

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2005; 220 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-8506-182-2

Militair machtsvertoon heeft altijd het beoogde effect. Een fraai en tegelijk tragisch voorbeeld daarvan vormt de missie die het Nederlandse vliegkampschip *Karel Doorman* in 1960 uitvoerde. Nadat Nederland in 1949 zeer moeizaam afstand had gedaan van zijn kolonie Nederlands-Indië, hielden de opeenvolgende regeringen nog ruim tien jaar vol dat Nederlands Nieuw-Guinea niet tot het zelfstandig geworden Indonesië behoorde, maar een Nederlands gebiedsdeel zou blijven. Indonesië oefende echter sterke druk uit, militair maar vooral ook politiek, om de soevereiniteit over het gebied alsnog over te dragen. Na hoogoplopende spanningen en onder hevige internationale pressie deed Nederland in 1962 alsnog afstand van Nieuw-Guinea.

Het dekolonisatieproces werd versneld door de wereldreis van bijna een half jaar die de *Karel Doorman*, samen met enkele andere Nederlandse marineschepen, in 1960 maakte. Het doel van de reis was Indonesië en de rest van de wereld duidelijk te maken

dat Nederland zijn laatste koloniale bezit in Zuidoost-Azië niet zonder slag of stoot zou opgeven. Het militaire machtsvertoon had echter een contraproductief effect. Het spierballengedrag van Nederland wekte bovenal onbegrip en irritatie in de internationale politiek, ook en vooral bij NAVO-bondgenoten als Groot-Britannië en de Verenigde Staten. De missie werd als provocatief en militant ervaren. Terwijl deëscalerend optreden gewenst was, zou deze Nederlandse actie alleen maar meer anti-westerse sentimenten in Indonesië aanwakkeren. De *Karel Doorman* werd door diverse landen de toegang tot territoriale wateren of havens ontzegd, of slechts in kille sfeer ontvangen.

De reis, waarvan de route telkens moest worden aangepast, groeide zodoende uit tot een tamelijk genante vertoning. In plaats van versteviging van de Nederlandse positie in Nieuw-Guinea, luidde het militaire machtsvertoon het einde in van de koloniale aanwezigheid in Zuidoost-Azië. De onfortuinlijke reis van het vliegkampschip legde onverbiddelijk bloot hoe kwetsbaar en internationaal geïsoleerd Nederland was geworden inzake de kwestie-Nieuw-Guinea. Ook in Nederland zelf deed het weinig succesvolle verloop van het machtsvertoon de steun voor het Nieuw-Guineabeleid afbrokkelen.

De wereldreis van de *Karel Doorman* zou normaal gesproken waarschijnlijk slechts een voetnoot of een smeuge anekdote in de Nederlandse geschiedschrijving krijgen toebedeeld. Duco Hellema, hoogleraar in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, gebruikt de reis van het vliegkampschip echter als kapstok voor een boek over de kwestie-Nieuw-Guinea als geheel. Op knappe wijze laat hij, met de *Karel Doorman* als uitgangspunt, de vele aspecten van dit stukje onvrijwillige Nederlandse dekolonisatiepolitiek aan de orde komen.

Een fascinerend onderdeel van deze episode uit de dekolonisatiegeschiedenis is de dynamiek van de internationale politieke betrekkingen, die zo'n belangrijke rol speelde in deze kwestie. Meer nog dan een strijd tussen Nederland en Indonesië was het een zaak waar de rol van de Verenigde Staten achter de schermen allesbepalend bleek. Nieuw-Guinea was uiteindelijk slechts een pion op het schaakbord van de Koude Oorlog. Hoewel de Nederlandse argumentatie om de soevereiniteit over Nieuw-Guinea niet aan Indonesië over te dragen altijd tamelijk zwak en inconsequent is geweest, hebben de Verenigde Staten wel degelijk enige tijd achter het Nederlandse standpunt gestaan.

Indonesië raakte in de jaren vijftig steeds meer in communistisch vaarwater en gebiedsuitbreiding van een potentieel communistisch land was niet in het Amerikaanse belang. Toen overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië korte tijd later wél in het Amerikaanse plaatje leek te passen, was het echter snel gedaan met de Nederlandse halsstarrigheid.

Doordat Hellema niet alleen Nederlandse bronnen gebruikt, maar ook archiefmateriaal uit de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië, wordt de internationale component in het steekspel om Nieuw-Guinea op interessante wijze belicht. Vooral de verslagen van gesprekken die minister van Buitenlandse Zaken Luns voerde met zijn buitenlandse collega's, maar ook met bijvoorbeeld de Amerikaanse president Eisenhower, geven een schitterend inzicht in de politieke spel van die tijd. Nederland beseftte dat het alleen met hulp van de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië een eventuele militaire bezetting van Nieuw-Guinea door Indonesië zou kunnen voorkomen. Telkens opnieuw bleek echter dat deze landen Nederland best wilden steunen, maar dat het belang om Indonesië uit de communistische invloedssfeer te houden voor hen een nog veel hogere prioriteit had.

Dat de Nederlandse ambities met

Nieuw-Guinea – net als overigens het zelfbeschikkingsrecht van de inheemse bevolking, de Papoea's – uiteindelijk werden opgeofferd aan het te vriend houden van Indonesië, mag dan ook geen verbazing wekken. Dat het voor de Nederlandse politiek wél als een verrassing kwam, geeft aan dat het naoorlogse Nederland nog niet geheel gewend was aan de nieuwe wereldorde. Wat dat betreft vormen de lotgevallen van de *Karel Doorman*, en daarmee de kwestie-Nieuw-Guinea als geheel, een intrigerende weerspiegeling van de naoorlogse verschuiving in de internationale positie van Nederland. Van een neutrale, koloniale mogendheid veranderde Nederland in rap tempo in een moderne, internationaal georiënteerde lidstaat van organisaties als NAVO en EEG. Dat deze transitie niet geheel pijnloos verliep, bleek onder andere tijdens de dekolonisatie van Nederlands-Indië en het laatste restant daarvan, Nederlands Nieuw-Guinea.

Hellema besteedt ruim aandacht aan de binnenlandse politiek van Nederland, vooral wat betreft het buitenlands en het defensiebeleid – waarbij overigens de gebrekkige samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie herhaaldelijk opvalt. De nadruk ligt in het boek echter op de betrekkingen tussen Nederland enerzijds en de

Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië anderzijds. De auteur baseert zich daarbij voor een deel op documenten die door anderen – onder meer promovendi die hun onderzoek hebben afgebroken – zijn gevonden in Amerikaanse, Britse en Australische archieven. Het gebruik van deze 'nieuwe' bronnen levert herhaaldelijk verrassende inkijkjes op in de manier waarop buitenlandse 'medespelers' in de kwestie-Nieuw-Guinea opereerden.

Ondanks dergelijke interessante details, schuilt de kracht van het boek echter niet in spectaculaire nieuwe inzichten die worden gepresenteerd. Het boek is boven alles een uitstekend geschreven overzichtswerk waarin alle, over het algemeen al bekende, feiten op boeiende wijze op een rij worden gezet. Hellema toont aan dat wetenschappelijke geschiedschrijving niet per definitie taai en langdradig hoeft te zijn. In nog geen tweehonderd pagina's tekst zet hij een compleet, duidelijk en vlot leesbaar beeld neer van een fascinerende episode uit de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen.

Sico van der Meer

Sico van der Meer is historicus, verbonden aan het Instituut Clingendael.



HOF-APOTHEEK

v/h J. Mouton & Zonen
's-Gravenhage

JAVASTRAAT 29 – TELEFOON 111351

MEVROUW H. M. v. d. WOUDE VAN GERVEN
APOTHEKER



Adv. uit: *Internationale Spectator* 7e Jaargang – No. 20 – 14 Okt. 1953

De Papoea's en het belang van geschiedschrijving

P.J. Drooglever:

Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht.

Amsterdam: Boom, 2005; 824 blz.; 45,- euro;
ISBN: 90-8506-178-4

Op 15 november 2005 stapte een grote Papoea-delegatie het podium van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis op. Ongetwijfeld hield de organisatie van het symposium ter gelegenheid van de presentatie van het boek *Een daad van vrije keuze* van P.J. Drooglever haar adem in. Zouden de Papoea's de dag, nadrukkelijk aangekondigd als 'academisch', alsnog politiseren?

Drooglevers boek was overigens al politiek beladen voordat de auteur een pen op papier had gezet. Tegen de zin van de regering had de Tweede Kamer gevraagd om een studie naar de gang van zaken rond de overdracht van de macht over Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië (1962-1963) en de daarop volgende 'Daad van vrije keuze' (1969), waarbij de bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea zich moest kunnen uitspreken over aansluiting bij Indonesië. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen, voerde de wens van de Kamer uit en gaf de opdracht aan het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. Daarbij werd al meteen gesteld dat de studie op geen enkele manier de territoriale integriteit van Indonesië in twijfel trok. De Nederlandse regering werkte Drooglever zelfs actief tegen door Papoea's die Drooglever voor zijn boek wilde interviewen, geen visum te geven. Zoals te verwachten viel, kreeg Drooglever ook geen visum van Indonesië om ter plekke onderzoek te doen. In

België heeft Drooglever de betrokken Papoea's alsnog kunnen spreken.

De Papoea's op het podium bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, leden van het Presidium van de Papoea Raad en Adat-leiders, waren speciaal gekomen vanwege het verschijnen van het boek. Op waardige wijze bedankten zij Eimert van Middelkoop, die als Tweede-Kamerlid het initiatief nam voor de studie; Jozias van Aartsen, die als minister van buitenlandse zaken de opdracht uitzette; en de auteur Pieter Drooglever. Bij monde van Willy Mandowen verklaarden de Papoea's zeer verheugd te zijn dat ze met het verschijnen van dit boek 'subject van de geschiedenis waren geworden en niet langer louter het object'. Het volkslied van de Papoea's klonk. De organisatie haalde opgelucht adem. Er was geen fel politiek protest gekomen.

De komst van de Papoealeiders, speciaal voor de verschijning van dit boek, laat zien hoe belangrijk geschiedenis is voor mensen. Voor Nederlanders, die hun geschiedenis redelijk kennen en in talloze boeken kunnen naslaan, is dat misschien niet meteen te begrijpen. De reden waarom geschiedschrijving voor de Papoea's zo belangrijk is, is in Drooglevers boek te vinden. Nederlands Nieuw-Guinea was een schakstuk in de internationale politiek. De Papoeabevolking was niet meer dan een speelbal. De wensen van de Papoea's speelden niet of nauwelijks een rol. Drooglever laat haarfijn zien dat het Nederland niet om de Papoea's ging, toen Nieuw-Guinea in 1949 buiten de soevereiniteitsoverdracht van Nederlands-Indië aan Indonesië bleef. Intussen trok de golf van dekolonisatie over de naoorlogse wereld en Nederland voelde op zijn klompen aan dat het Nederlands

Nieuw-Guinea niet meer kon besturen als een kolonie, maar het land moest voorbereiden op onafhankelijkheid. In de jaren vijftig werd daar dan ook hard aan gewerkt. Er vond een 'ontwikkelingsproject onder koloniale vlag' plaats, zoals Drooglever schrijft.

Tot dan toe had Nederland zich weinig aan deze uithoek gelegen laten liggen. In 1961 werd de Nieuw-Guinea Raad ingesteld, een volksvertegenwoordiging voor de Papoea's, en kregen de Papoea's een eigen vlag en volkslied. Tevens werd een begin gemaakt met de vorming van een eigen strijdmacht, het Papoea Vrijwilligers Korps. Het plan daartoe bestond overigens al sinds 1950. Verder presenteerde de Nederlandse regering een omvangrijke ontwikkelingsnota voor Nieuw-Guinea. Doel was de snelle voorbereiding van de Papoea's op de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking. Cynici, die stellen dat Nederland deze plannen voor de Papoea's uitsluitend maakte onder druk van de omstandigheden en niet louter uit overtuiging dat de Papoea's hun recht op zelfbeschikking moesten krijgen, hebben gelijk. Wat niet wegneemt dat er, zij het veel te laat, wel degelijk door veel mensen hard en integer aan dat beleid is gewerkt.

Het bleek inderdaad allemaal veel te laat. Tot ongeveer 1960 was de Amerikaanse regering nog bereid aanzienlijke druk uit te oefenen op Indonesië om acties tegen Nederland vanwege Nieuw-Guinea te voorkomen. Naarmate Indonesië onder president Soekarno steeds meer in het communistische kamp terecht dreigde te komen, nam deze steun echter af. Niet voor niets waren de Verenigde Staten niet vertegenwoordigd bij de installatie van de Nieuw-Guinea Raad. Hoewel de toenmalige

Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Luns lang volhield dat hij een schriftelijke toezegging had voor militaire steun van de Verenigde Staten, heeft hij het bewijs daarvan nooit kunnen overleggen. De militaire dreiging van Indonesië nam navenant toe. (Als kind op de lagere school in Manokwari oefende ondergetekende op luchtalarm. Op een fluitsignaal van de onderwijzeres moesten we snel onder de banken gaan zitten.)

Op 15 augustus 1962 eindigde Nederlands rol in Nieuw-Guinea met het Akkoord van New York, dat de overdracht van het bestuur over Nieuw-Guinea vrijwel per onmiddellijk regelde. Eerst aan de Verenigde Naties en nog geen jaar later aan Indonesië. Indonesië was nog wel gehouden om vóór 1970 een 'Daad van Vrije Keuze' te organiseren, waarbij de Papoea's zich moesten kunnen uitspreken over aansluiting bij Indonesië. De voorwaarden waren zwak geformuleerd, wat volgens Drooglever Nederlands zwakke onderhandelingspositie aantoonde. Uit Drooglevers boek spreekt overigens ook geen sterke wil om er het maximale uit te slepen.

Een daad van vrije keuze laat zien hoe het meteen na het vertrek van de Nederlanders al mis ging. Het VN-bestuur beschikte niet over voldoende menskracht, wil en deskundigheid (tolken) om het tijdelijk bestuur werkelijk neutraal uit te oefenen. Er kwamen veel meer Indonesische militairen dan gepland het gebied binnen en die namen al snel de teugels over. De eerste harde optredens van de Indonesische militairen lieten niet lang op zich wachten. Onder Indonesisch bestuur nam de armoede toe en de rechtszekerheid af. De Papoea's kwamen in verzet, waar de Indonesische militairen hard tegen optraden. Er vielen al snel duizenden slachtoffers.

In 1969 mochten de Papoea's zich zoals afgesproken uitspreken vóór of

tegen aansluiting bij Indonesië. De nieuwe Indonesische president Soeharto had van meet af aan duidelijk gemaakt dat voor hem alleen een uitslag ten gunste van aansluiting bij Indonesië aanvaardbaar zou zijn. Daar heeft Indonesië dan ook hard aan gewerkt. De VN-delegatie onder leiding van Ortiz Sanz, die toezicht moest houden op de naleving van de overeenkomst, werd onder druk van Indonesië klein gehouden. Indonesië wilde de voorstellen van Ortiz Sans voor de procedure niet volgen en koos voor een plebisiet volgens het Indonesische *musyawara*-model. Daarbij zijn alleen collectieve beslissingen bij unanimiteit mogelijk. De VN konden nauwelijks invloed uitoefenen op de samenstelling van de consultatieve raden, die daarvoor werden gevormd, noch op de volksraadpleging zelf. Vanuit New York werd vrijwel geen tegendruk tegen de Indonesische praktijken geboden. Ook Nederland liet het afweten en keek weg. De 'Daad van Vrije Keuze' voldeed volgens de VN volstrekt niet aan de in het Akkoord van New York vastgelegde normen. Maar het akkoord was ook zó vaag dat men daar stilzwijgend aan voorbij kon gaan, zo concludeert Drooglever.

Sindsdien zuchten de Papoea's onder een door hen niet gewenst regime. Een algehele opstand bleef uit, maar het is altijd onrustig gebleven in Irian Jaya, zoals de provincie was gaan heten. In 1971 verklaarde de *Organisasi Papoea Merdeka* (OPM) de onafhankelijkheid. Dit verzet werd keihard aangepakt en is vrij marginaal gebleven. Naast het harde en corrupte militaire bestuur in Papoea (de huidige naam van het gebied) zijn de Papoea's geconfronteerd met het beruchte transmigratiebeleid, waarbij talloze arme Indonesiërs uit Java en andere gebieden naar o.a. Papoea verhuizen, waar zij bevoordrecht worden boven de inheemse

bevolking. De Papoea's verliezen hun traditionele gronden aan de nieuwe bewoners en staan als laatsten in de rij bij het verdelen van de baantjes. Ook de exploitatie van de mineralen in het Carstensz-gebergte door het Amerikaanse mijnbouwbedrijf Freeport gaat ten koste van de lokale bevolking. De opbrengsten gaan voor het overgrote deel naar Jakarta en niet naar de ontwikkeling van Papoea.

Met het aantreden van president Abdurachman Wahid leek er even een ommekeer te komen. Naast het toestaan van de naam Papoea werd het gebied een relatief grote mate van autonomie toegekend. Die is echter nooit echt geïmplementeerd en inmiddels doorkruist door een opdeling van de provincie Papoea in drie nieuwe eenheden. De leiders in Papoea hebben deze 'autonomie' dan ook teruggegeven. Dat weerhoudt de internationale gemeenschap en de Nederlandse regering er overigens niet van nog steeds naar de toegezegde autonomie te verwijzen, als het om de situatie in Papoea gaat. Volgens een rapport van de universiteit van Yale uit 2003¹ zou er in Papoea sprake zijn van genocide, al wordt de conclusie wel met de nodige mitsen en maren omkleed. Drooglever acht de term genocide onjuist, maar een feit is dat er in Papoea op grote schaal mensenrechtenschendingen plaatsvinden en dat de Papoea's in eigen land een marginale bevolkingsgroep dreigen te worden. De integratie in de *Republik Indonesia* is faliekant mislukt.

Een dag voordat Drooglever zijn boek presenteerde, lanceerde ook Kees Lagerberg, voormalig bestuursambtenaar in Nieuw-Guinea en voormalig redactielid van de *Internationale Spectator*, een boek over – grotendeels – hetzelfde onderwerp.² Lagerberg zette zich tijdens zijn boekpresentatie nogal af tegen het werk van Drooglever. Dat zou te lief

zijn en ingeperkt door de opdracht van de regering, die immers de territoriale integriteit niet ter discussie wilde stellen. Zijn verdere bezwaar was dat Drooglever de geschiedenis van het gebied na de 'Daad van Vrije Keuze' niet beschrijft. Lagerberg doet daarmee onrecht aan het boek van Drooglever. Drooglever geeft een evenwichtig beeld van de gang van zaken rond de overdracht en je kunt niet beweren dat hij daarbij enige partij spaart. Integendeel, de conclusie dat de belangen van de Papoea's verkwanseld zijn, komt bij Drooglever krachtiger over, juist door de grotere distantie dan die in Lagerbergs boek.

Interessant is Lagerbergs betoog dat Nederland militair veel meer had kunnen doen tegen Indonesië dan algemeen wordt aangenomen. *Schuldig zwijgen* gaat verder wat mank aan herhaling, een punt dat Lagerberg trouwens in een van zijn voetnoten zelf toegeeft. Verder is het iets te kort door de bocht te stellen dat Drooglever niet ingaat op de geschiedenis van de ontwikkelingen na de 'Daad van Vrije Keuze', al is dat bij Drooglever wel heel erg beknopt. Wat dat betreft biedt *Schuldig zwijgen* de nodige aanvulling. Maar als het daarom gaat, is Dirk Vlasbloms *Papoea. Een geschiedenis*³ nog belangwekkender.

Van object naar subject van eigen geschiedenis

Terug naar de vraag over het belang van geschiedenis voor de Papoea's. Het is goed te begrijpen waarom de Papoea's zo gebrand zijn op de rechtzetting van de geschiedenis. De genoemde boeken tonen glashelder aan dat de erbarmelijke situatie in Papoea nu een direct gevolg is van de gemaakte fouten rond de machtsoverdracht. Dat is ook het diepe gevoel van de Papoea's: 'we willen nu eindelijk het subject van onze eigen geschiedenis zijn.'

Diverse sprekers op het symposium

bij Drooglevers boekpresentatie en ook Lagerberg waarschuwden de Papoea's geen al te hooggespannen verwachtingen te hebben van *Een daad van vrije keuze*. Weliswaar gaat het om een onderzoek in opdracht van de Nederlandse regering, zo stelden zij, maar het is niet zo dat met dit boek in de hand de geschiedenis even zal worden rechtgezet, zoals sommigen in Papoea lijken te geloven. Dat zou overigens – principieel gereedeneerd – wel volstrekt logisch zijn. Als je constateert dat een verdrag niet juist is uitgevoerd, dan stap je naar de daartoe bevoegde instanties en eis je rechtzetting van wat er fout is gegaan. Dat schreven Andy Ayamiseba en Otto Ondawame van het *West Papoean People's Representative Office* in Vanuatu dan ook in een open brief aan Hans van Baalen, Tweede-Kamerlid van de VVD.⁴ Van Baalen betoogde op de dag van de presentatie van Drooglevers studie in *de Volkskrant*, en eerder al in Indonesië, dat dit boek geen enkele relevantie had voor de politiek. Dit terwijl zijn politieke leider Jozias van Aartsen wel het boek officieel in ontvangst nam, formeel in zijn hoedanigheid als oud-minister van buitenlandse zaken en niet als VVD-leider (sic!).

Desalniettemin is de waarschuwing geen al te hoge verwachtingen van *Een daad van vrije keuze* te hebben, terecht. Het is nu eenmaal niet mogelijk de lei schoon te vegen, bijna veertig jaar geschiedenis weg te poetsen en opnieuw te beginnen met een 'Daad van Vrije Keuze', en dan nu een echte. De transmigranten in Papoea zijn óók slachtoffers van de geschiedenis, die je niet meer even terug kunt sturen naar waar ze vandaan komen. Ook is het niet onzinnig *Realpolitik* te bedrijven, hoe onrechtvaardig dat ook mag zijn. Zelfs als er een hoge instantie was, die alsnog de Daad van Vrije Keuze veroordeelt als de schijnvertoning die het was, dan is er geen macht

op de wereld die de consequenties daarvan wil afdwingen. En dat zou, gegeven het huidige Indonesische bewind, noodzakelijk zijn.

De Papoealeiders die naar Nederland kwamen voor de presentatie van het boek van Drooglever, zien dat ook in. Toch menen zij met *Een daad van vrije keuze* een extra argument in handen te hebben om opnieuw aan te dringen op de dialoog met de regering in Jakarta, waar ze al zo lang om vragen. Het zou de Nederlandse regering sieren te erkennen dat het met de Papoea's niet goed is gegaan, mede door de – laten we het diplomatiek, c.q. eufemistisch zeggen – onvolmaakte dekolonisatie van Nieuw-Guinea. Het is beschamend te zien hoe minister Bot zich al op voorhand distantieerde van de, nota bene door zijn regering opgedragen, studie.

Zoals senator Van Middelkoop het verwoordt, heeft de Nederlandse politiek een 'dichtgeschroeid geweten'⁵ als het om de Papoea's gaat. Zelfs nu er in Papoea een leiderschap opkomt dat langs vreedzame en diplomatieke weg de situatie wil verbeteren, kijkt de wereld weg en verschuilt zich achter de door Jakarta aangekondigde autonomie voor Papoea. Die is echter een volstrekt lege huls gebleken en achter een lege huls kun je je niet verstoppen.

Gegeven de in de genoemde boeken beschreven gang van zaken bij de overdracht van Nieuw-Guinea, hebben Den Haag en de Verenigde Naties een bijzondere verantwoordelijkheid voor de huidige situatie in Papoea. De Nederlandse regering en de VN zouden bij de regering in Jakarta fel moeten protesteren tegen de mensenrechtenschendingen in Papoea en krachtig moeten aandringen om de door de Papoealeiders gevraagde dialoog aan te gaan. Dat is wel het minste, gegeven de geschiedenis.

Bert Ernste

Noten

- 1 *Indonesian human rights abuses in West Papoea: Application of the law of genocide to the history of Indonesian control* (http://www.law.yale.edu/outside/html/Public_Affairs/426/westPapoeahrightrights.pdf)
- 2 Kees Lagerberg, *Schuldig zwijgen. De Papoea in zijn bestaan bedreigd*, Utrecht: Uitgeverij IJzer, 2005.
- 3 Dirk Vlasblom, *Papoea. Een geschiedenis*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2004 (in dit blad besproken door H. Schulte Nordholt in het februari-nummer van 2005, blz. 115-116).
- 4 Response: 'West Papoea's Integration into RI final?' (<http://www.westPapoea.ca/?q=en/node/418#comment-280>)
- 5 Toespraak 19 november 2005 tijdens een door *Papoea Lobby* gehouden publieksavond (<http://www.nieuwsbank.nl/Pa->

Bert Ernste is publicist (<http://www.ernste.net>). Hij woonde als kind op Nieuw-Guinea en schreef onder meer in *NRC Handelsblad* over de geschiedenis van het gebied (<http://www.ernste.net/nng.html>). Tevens is hij bestuurslid van *Papoea Lobby*. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Machinaties onder de kaasstolp

Sipke de Hoop:

'Met Vallen en Opstaan' – Vijf jaar Nederlands hulpbeleid in Midden- en Oost-Europa (1989-1993).

Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, 2005; iv + 313 blz.; ISBN: 90-6464-312-1

In deze studie wordt het Nederlandse hulpbeleid ten opzichte van Midden- en Oost-Europa onder de loep genomen voor de periode 1989-1993. De analyse richt zich op het beleidsvormingsproces, waarbij de rol van de meest betrokken beleidsmakers en departementen, hun visie ten aanzien van de problematiek van transformatie en hulp, alsmede de hindernissen voor een succesvol beleid zijn onderzocht. De centrale vraag van het onderzoek luidt, in hoeverre Nederland een goed onderbouwd hulpbeleid heeft ontwikkeld, dat tegemoet kwam aan de eigen doelstellingen en visie, waarbij tevens de hulpbehoefte van de landen uit Midden- en Oost-Europa zelf in ogenschouw is genomen.

Het antwoord op deze vraag is niet positief. Het (Nederlandse) hulpbeleid werd, vooral de eerste twee jaar, meer gekenmerkt door bureaucratische strijd dan door beleid. Financiële beperkingen en organisatorische problemen – in

plaats van inhoudelijke discussies en een lange-termijnvisie – domineerden het interdepartementale overleg. De Nederlandse ondersteuning van het hervormingsproces in Midden- en Oost-Europa was in de praktijk eenzijdig, versnipperd en onevenwichtig. Hulp kende een overheersend bilaterale benadering, waarvan vooral landen profiteerden die voorop liepen in het transformatieproces. Het beleid vertoonde dezelfde kenmerken als het internationale hulpbeleid: eenzijdig gericht op de economische kant van het transformatieproces, onvoldoende gericht op de hulpbehoefte en teveel rekening houdend met het nationale eigenbelang. Voorts verliepen de communicatie en coördinatie tussen de hulpverlenende instanties onderling en tussen de hulpverleners en de ontvangers van de hulp bepaald niet optimaal. Er bestond ten aanzien van de hulp ontvangende landen geen of te weinig differentiatie in de hulpverlening. De staten werden te veel benaderd als één grote groep met dezelfde problemen in plaats van dat rekening werd gehouden met de specifieke omstandigheden in een afzonderlijk land.

Het bovenstaande is overgenomen uit de slotbeschouwing van dit proefschrift (blz. 253). Het geeft een gedetailleerde kijk op de microkosmos

van de Nederlandse politiek. Bijna van dag tot dag wordt verslag gedaan van de strijd tussen de Ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over het beïnvloeden van het beleid ten aanzien van hulpverlening in Midden- en Oost-Europa. Het startpunt van dit verhaal ligt in het ontbreken van een eigen specifiek Nederlands Oost-Europabeleid tijdens de Koude Oorlog. Dat was natuurlijk ook logisch: wij waren een trouwe NAVO-bondgenoot en daar werd het beleid gemaakt. Met de omwentelingen van 1989 kwam daar verandering in. Er ontstonden gestaag groeiende budgetten voor ondersteuning van de transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa. Kennis over de beleidsbepaling en uitvoering van een eigen Oost-Europabeleid ontbrak echter. Volgens de auteur kan van een doordacht beleid, een lange-termijnvisie en een effectieve uitvoering lang niet altijd gesproken worden. Ik deel die mening, maar in tegenstelling tot de auteur denk ik dat het gewoon niet anders kon en dat er weinig te verwijten valt.

In het onderzoek is de aandacht gericht op de ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa), Economische Zaken (EZ) en Financiën (FiN): BuZa, aangezien dit departement verantwoordelijk was voor het hele Midden-

en Oost-Europabeleid en derhalve eveneens eindverantwoordelijk voor het gehele hulpbeleid; EZ, aangezien dit ministerie in de te bestuderen periode het bilaterale hulpbeleid coördineerde. FiN, tot slot, bepaalde de financiële ruimte van nieuw beleid en kon daarom de inhoud van het beleid beïnvloeden (blz. 11).

Hoewel het – mede door de titel – lijkt alsof het boek ingaat op de Nederlandse hulp aan Midden- en Oost-Europa, is dat in werkelijkheid niet het geval. Het proefschrift handelt over de machinaties binnen de Nederlandse politieke kaasstolp. Het gaat in het geheel niet in op concrete projecten en/of de effecten van de hulp. Dat is geen kritiek op het boek. Integendeel, ik denk dat De Hoop met zijn bijdrage uitstekend werk geleverd heeft, dat echter alleen interessant is voor een aantal betrokkenen en ingewijden in een verder tamelijk beperkt deel van het Haagse politieke wereldje.

Hulp aan Midden- en Oost-Europa. Wat moeten we ons daarbij voorstellen? Laten we een vergelijking maken met het Amerikaanse Marshallplan. Dat programma omvatte in de periode 1948-1951 een bedrag van 13 miljard (toenmalige) Amerikaanse dollars. Dit plan kwam de wederopbouw van West-Europa ten goede en men kan zeker zeggen dat het daaraan een substantiële bijdrage heeft geleverd. Die 13 miljard dollar komt overeen met ongeveer 65 à 70 miljard dollar van 2000. Omgerekend, heeft de Duitse steunverlening aan de transformatie van de ex-DDR jaarlijks ongeveer 100 miljard dollar gekost. We kunnen zeggen dat de vijf nieuwe *Bundesländer* jaarlijks ruim een Marshallplan aan hulp kregen, en dat gedurende een groot aantal jaren, vanaf 1991. Toch kan men niet zeggen dat de transformatie van die gebieden een groot succes is. Integendeel zelfs.

Het is praktisch onmogelijk zich

voor te stellen hoeveel economische hulp nodig is voor een (in Westerse ogen) succesvolle transformatie voor de landen van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), de landen van de Balkan en die van Midden-Europa. Afgezien van het feit dat de betrokken landen niet in staat zouden zijn bedragen van de hierboven beschreven omvang te absorberen, is het eigenlijk komisch te zien hoe druk men zich in 'Den Haag' maakt over de invulling van een Nederlandse bijdrage van 200 à 300 miljoen gulden per jaar. Alsof ons leven ervan afhangt, zo werd er touw getrokken over hoe de bijdrage, een druppel in de oceaan, in te vullen.

Zo trok Nederland in 1991 tweehonderd miljoen gulden uit voor hulp aan Midden- en Oost-Europa, exclusief het GOS. In 1991 werd van deze 200 miljoen gulden 43 miljoen gulden overgemaakt als contributie aan de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), terwijl aan het PHARE-programma 60 miljoen werd toegekend. Daarnaast werd nog eens 64,9 miljoen gereserveerd voor bilaterale hulp. Dit bedrag werd ondergebracht bij het Programma Samenwerking Oost-Europa. In maart 1992 heeft Nederland 150 miljoen gulden gereserveerd voor hulp aan het GOS, waarvan 40 miljoen via de EG verstrekt zou worden. Het budget voor wat de *Oost-Europafaciliteit* werd genoemd, bedroeg voor 1992 dus 310 miljoen gulden. Deze faciliteit bestond uit drie clusters. Het bilaterale deel wordt door EZ gecoördineerd en omvatte een bedrag van 222 miljoen gulden. De tweede cluster, het West-Oost-Zuidprogramma van Ontwikkelingssamenwerking, kende in 1992 een realisatie van 43,75 miljoen gulden. De derde cluster, gecoördineerd door BuZa, bestond voor 27,7 miljoen gulden uit multilaterale initiatieven, terwijl 16,7 miljoen

gulden was bestemd voor versterking van de diplomatieke vertegenwoordigingen in Midden- en Oost-Europa. In 1993 lag het budget voor de Oost-Europafaciliteit door bezuinigingen 20 miljoen gulden lager en bedroeg toen 290 miljoen gulden. Het budget voor hulp aan het GOS was voor de periode 1993-1997 structureel vastgesteld op 100 miljoen gulden per jaar. Behalve bovenvermelde posten heeft Nederland toen eenmalig 300 miljoen gulden geschonken voor noodhulp via de EG.

Samenvattend kan gesteld worden dat *'Met Vallen en Opstaan'* een bijdrage levert aan inzicht in onderling politiek touwtrekken op departementaal niveau. Over Midden- en Oost-Europa zelf zegt het boek echter zeer weinig. Dat is niet erg, maar het onderzoek heeft zich wel op een erg benauwd blikveld gericht. Aan een succesvolle transformatie in Midden- en Oost-Europa hebben de inspanningen van alle betrokkenen uiteindelijk weinig kunnen bijdragen.

Erik Dirksen

Drs Erik Dirksen is verbonden aan de Leerstoelgroep Oost-Europese Geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

Defensie: structurele partner in nationale veiligheid

Michiel de Weger:

De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht.

Assen: Van Gorcum Uitgeverij, 2006;
xiv + 367 blz.; 35,- euro; ISBN: 90-232-4163-0

Naast (collectieve) verdediging en bevordering van de internationale rechtsorde heeft de krijgsmacht als derde taak de *ondersteuning van civiele autoriteiten*. Het onderzoek van Michiel de Weger richt zich op die derde, *binnenlandse veiligheidstaak*. Dit proefschrift geeft de ontwikkeling aan van een tot voor kort wat terughoudende en weinig bekende inzet van de Nederlandse strijdkrachten voor binnenlandse taken, tot wat het nu is: Defensie als structurele partner in nationale veiligheid.

Dr De Weger stelt in de handelseditie van zijn Leidse dissertatie als centrale vraag waarom de Nederlandse krijgsmacht haar tegenwoordige bijdrage aan de binnenlandse veiligheid levert. Hij werkt die problemstelling uit in deelvragen over de verhouding van de interne tot de overige taken van de krijgsmacht, het begrip 'binnenlandse veiligheid' en de bijdrage van de strijdkrachten hieraan, alsmede een verklaring voor de toedeling van interne [door mij hier ook als 'nationale' en 'defensietaken' aangeduide, MH] taken aan de krijgsmacht. Als begrenzingen voor zijn onderzoek noemt De Weger een *geografische* beperking, nl. slechts defensietaken op Nederlands grondgebied (en dus niet elders, ook niet op de Antillen); een *chronologische*, uitsluitend de periode na de Tweede Wereldoorlog; een *functionele*, slechts politiek-militaire (klassieke) veiligheid (dus geen aspecten als armoede en milieu); een *actuele*, nl. alleen de interne taken die

Defensie nu (nog) heeft; en ten slotte een *juridische* beperking, alleen taken in normale staatsrechtelijke omstandigheden (dus bijv. niet onder een noodtoestand).

In zijn betoog constateert De Weger dat de beschikbare literatuur onvoldoende verklaring biedt voor het bestaan van interne defensietaken. Om die verklaring te kunnen geven onderzoekt hij twaalf na de oorlog aan Defensie toegekende interne taken, die hij voor gevalstudies terugbrengt tot de naar zijn mening vijf voornaamste: de oprichting van de Nationale Reserve (1948); de taken van de Explosievenopruimingsdienst op civiel terrein (1970 en 1976); de oprichting van de Bijzondere Bijstandseenheden (1972/1973); de rol van de Koninklijke Marechaussee (KMar) van politie op Schiphol (1993); en het mobiele vreemdelingentoezicht van de KMar (1993).

Na de oorlog bracht de regering de binnenlandse taken van Defensie terug, maar in de loop van de tijd kreeg de krijgsmacht er twaalf taken bij. Dit ondanks het feit dat interne defensietaken omstreden waren vanwege de mogelijke inzet tegen de eigen bevolking en het bestaan van civiele organisaties – zoals de politie – die deze taken ook konden uitvoeren. Aan de hand van de vijf gevalstudies komt De Weger tot de conclusie dat de civiele departementen en gezagsdragers doorgaans geen bezwaar hadden tegen extra (nationale) taken voor Defensie. Daarbij had pragmatisme de overhand boven principiële discussies. De bij Defensie beschikbare capaciteit voor interne veiligheid, die bij civiele veiligheidsinstanties – in het bijzonder ook bij de politie – ontbrak, was één van de belangrijkste argumenten voor deze toebedeling. Een tweede

verklaring voor het structurele interne takenpakket van Defensie is dat de regering (de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie) de krijgsmacht, en meer bepaald de KMar – bijvoorbeeld bij terrorisme, luchthavenbeveiliging en grensbewaking – rechtstreeks kan aansturen. De auteur concludeert dat het juist de *combinatie van beschikbare capaciteit* en de mogelijkheid van *rechtstreekse aansturing* van regeringswege was die Defensie tot een attractiever optie voor binnenlandse veiligheidstaken maakte dan civiele organen.

Het boek van Michiel de Weger heeft al een vervolg gekregen, in die zin dat de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken (BZK) brieven hebben geschreven aan de Tweede Kamer die de gevestigde rol van Defensie als (interne) veiligheidspartner bevestigen en versterken. Zo gaven deze ministers in april 2005 aan wat de *eigen taken* van de krijgsmacht zijn in Nederland (o.a. kustwacht, [lucht]havenbeveiliging, explosievenopruiming, terreurbestrijding en luchtruimbewaking) en die *ter ondersteuning van civiele autoriteiten* (o.a. samenwerking met BZK en Justitie bij rampen en terreur, bescherming tegen NBC-wapens en het voorkomen van verspreiding van massavernietigingswapens). In mei 2006 voegden dezelfde ministers nog eens nadere samenwerkingsvormen aan genoemd takenpakket toe, met vermelding van een mogelijke inzet van in totaal 25% van de gehele krijgsmacht ten behoeve van nationale veiligheid.¹

Vermeldenswaard is nog een andere ontwikkeling op het gebied van de interne veiligheid, namelijk die van een nationale veiligheidsstrategie. Mede naar aanleiding van (Eerste-) Kamervragen over mijn pleidooi voor

een dergelijke strategie, heeft de minister van Defensie bij het defensie-debat met de Senaat in maart 2006 laten weten dat onder auspiciën van BZK voorstellen betreffende een nationale veiligheidsstrategie tegemoet kunnen worden gezien.²

Sinds de moord op Theo van Gogh en de arrestaties van terreurverdachten eind 2004 wordt aan de waarborging van interne veiligheid door regering en samenleving hoge prioriteit toegekend. Daarbij speelt Defensie onbetwistbaar een essentiële rol. De door De Weger geschetste ontwikkeling van die structurele inbreng van de krijgsmacht maakt dit boek tot een onmisbare publicatie voor

beleidsmakers en belangstellenden op het gebied van interne veiligheid en Defensie.

Marcel de Haas

Noten

- 1 Kamerbrief 'Defensie en nationale veiligheid', 22 april 2005; Kamerbrief 'Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking', 24 mei 2006.
- 2 'Tijd voor nationale veiligheidsstrategie: leger, politie en instanties moeten op alle niveaus samenwerken', in: *Reformatorisch Dagblad*, 22 december 2005, blz. 3, 13 (<http://www.refdag.nl/website/artikel.php?id=1243128>); 'Van defensiedoctrine naar nationale veiligheidsstrategie: Neder-

lands intern en extern veiligheidsbeleid in beweging', in: B. Bomert, Th. van den Hoogen & R.A. Wessel (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2005: internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, 2006, blz. 237-251; Eerste Kamer, behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2006, 21 maart 2006 (<http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vh94gacmiekw/f=x.doc>).

Luitenant-kolonel dr. M. de Haas is als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Opstellen over Nederland, Vlaanderen en de Benelux

S.W. Couwenberg (red.):

Nederlandse en Vlaamse identiteit.

Betekenis, onderlinge relaties en perspectief. (Civis Mundi jaarboek 2006).

Budel: Damon, 2006; 164 blz.; 14,95 euro:
ISBN: 90-5573-688-0

In dit jaarboek buigen Nederlandse en Vlaamse auteurs zich over de Nederlandse en Vlaamse identiteit, maar ook over Vlaams-Nederlandse samenwerking en de toekomst van de Benelux. S.W. Couwenberg, pionier en specialist in deze materie, opent de bundel met een sterk, 60 pagina's tellend essay. Volgens hem bestaat er wel degelijk een zeer specifieke Nederlandse identiteit. Zijn visie is historisch en institutionalistisch geïnspireerd en bevat de inmiddels genoegzaam bekende, veelal positieve kenmerken van de Nederlandse identiteit, zoals koopmanschap, maar ook verdraagzaamheid en ethische geïnspireerdheid.

Interessant zijn zijn ideeën over de oorzaken en verschijningsvormen van het Nederlands moreel getint nationalisme, en vooral het zwak ontwikkeld cultureel identiteitsbesef. Nederland is eerder een *staatsnatie* dan een *cultuurnatie*. Dit leidde ertoe dat het tot voor kort in gesofisticeerde intellectuele milieus en in Haagse kringen *bon ton* was het bestaan van een Nederlandse identiteit te ontkennen. Alle volkeren hadden een identiteit, met uitzondering van de Nederlanders. Op die manier waren ze uiteindelijk toch weer zeer uitzonderlijk. Allochtonen moesten in het beleven van hun identiteit aangemoedigd worden; de Nederlanders mochten er geen hebben. Op dit zeer vreemde en zelfs unieke negativisme wordt in de bundel ook door P. Beugels en J. Wessels gereageerd.

Voor buitenlanders is het absoluut bevreemdend dat in dit democratisch en open land een soort van virtuele 'ideeënpolitie' in staat was het bestaan van de Nederlandse identiteit te

ontkennen en erin slaagde een soort van verbod op publicaties en het doceren over dit domein te handhaven. Het onterechte woord 'nationalist' en het afschuwelijke 'fascist' waren voldoende om iedereen af te schrikken. Het zwak ontwikkeld cultureel identiteitsbesef wijt J. Wessels aan 'een gebrek aan liefde voor, kennis van en een gepaste trots op het eigen cultuurged'. Volgens hem is dit een soort van minderwaardigheidscomplex van 'het jongetje dat zijn eigenheid en bijzondere eigenschappen prijsgeeft en zich aanpast omdat hij denkt echt bij de grote jongens te horen'. Hoger opgeleide Nederlanders schamen zich dikwijls voor hun taal en cultuur. Dit heeft natuurlijk veel te maken met een gebrek aan degelijk geschiedenis- en moedertaalonderwijs.

Een andere trek van de Nederlandse identiteit is volgens Couwenberg de zin tot 'schikken en plooiën', in zijn essay ook 'politiek van accommodatie' genoemd. In een democratisch bestel



is dan nog wel – met maatregelen ter
dit wel bescherming van alle Europese cultu-
een zeer nuttige ren bevestigd. Indien Groot-Britannië
eigenschap, maar tijdens de – als enig Angelsaksisch land – zich
Duitse bezetting was dit de oorzaak meer en meer van de EU distantieert,
van het feit dat de Duitse overheden zal het *would be*-Angelsaksische Ne-
in Nederland over bijzonder veel derland dit dan niet ook doen? Wordt
medewerking konden beschikken. Nederland de 51ste staat van de
Deze zin tot accommodatie leidt er Verenigde Staten, zoals een satiricus
ook toe dat de Nederlandse elite voorspelde of is het dit eigenlijk al,
grotendeels onbewust, maar voor een zoals Wessels opmerkt. Naties waar-
gedeelte toch ook zeer bewust, de van de elite de volkstaal en de eigen
Angelsaksische cultuur en identiteit cultuur misprijzend afwijst, kwamen
wil overnemen. De Verenigde Staten veelvuldig in Europa voor tijdens
zijn en blijven in de nabije toekomst het *ancien régime*, al veel minder in
op alle mogelijke domeinen de sterk- de 19de eeuw, maar nu is Nederland
ste, waarom zou men zich dan niet volstrekt uniek in het democratisch
accommoderen? Europa van deze eeuw.

Het voornaamste wapen in het Beugels, een veteraan in allerlei Ne-
Angelsaksisch maken van Nederland derlands-Vlaamse comités, betreurt
is de verengelsing van het onderwijs. dat de Nederlandse politieke elite
Daar heeft niemand ooit over ge- – ondanks enkele mooie woorden
stemd en het gebeurt geruisloos. Wie soms – geen enkele affiniteit heeft
er zich tegen zou durven verzetten, met Vlaanderen en het nut van
loopt de kans als bekrompen nationa- Vlaams-Nederlandse samenwerking
list uitgescholden te worden, en wie niet wil inzien. Het samenwerken
zou in Nederland zo door het leven met Vlaanderen voor behoud en
willen gaan? Naast het voorspelbaar verspreiding van de Nederlandse taal
cultureel en sociale debacle zal deze en cultuur is inderdaad irrelevant als
verengelsing ook politieke gevolgen men daar zelf niets voor voelt.

P. Wouters buigt zich over de toekomst van de Benelux. Problemen
alom. Nederland voelt er weinig voor, maar vindt het te radicaal het verdrag
meteen op te blazen, terwijl de staats-
structuur van België momenteel zo
ingewikkeld is, dat niemand weet hoe

deze
in een
eventueel vernieuwde
Benelux moet worden ingepast.
Alleen Vlaanderen wil het behoud
ervan, maar wacht geduldig op de
resultaten van een studie.

Andere auteurs (H. Gysels, J.P. Peeters, A. Schramme en H. Suyker-
buyck) verdiepen zich in de Vlaamse
identiteit of de Vlaams-Nederlandse
samenwerking, maar brengen weinig
nieuwe elementen bij tot de discussie.
De immer scherpe 'ervaringsdeskun-
dige' D.J. Eppink waagt zich aan een
mooie vergelijking tussen de Vlaamse
en Nederlandse identiteit.

Als conclusie van al deze opstellen
kan een duidelijk advies geformuleerd
worden: het is niet omdat de kennis
van het Engels in velerlei domeinen
noodzakelijk is dat de Nederlanders
daarom Angelsaksers moeten wor-
den. En voor over twintig jaar: het is
niet omdat de kennis van het Chinees
in velerlei domeinen noodzakelijk is
geworden dat de Nederlanders Chine-
zen moeten worden.

Yvan Vanden Berghe

Prof. dr Yvan Vanden Berghe is
hoogleraar politieke wetenschap-
pen aan de Universiteit Antwerpen
en lid van de algemene redactie van
de *Internationale Spectator*.